



Instrumentos de Protección al Desempleo

¿Cómo mejorarlos?

Parte II

Alumna:

A. Catalina Moya Sáez

Profesor Guía:

Cristóbal Huneus

Comisión Evaluadora:

Sergio Urzúa

Andrés Gómez-Lobo

Enero de 2011

Índice

I.	Introducción	3
II.	Instrumentos existentes en Chile	4
	Indemnizaciones por años de Servicio (IAS)	4
	Indemnizaciones para trabajadores de casa particular	5
	Subsidio de Cesantía	5
	Seguro de Cesantía	6
III.	Conclusiones	10
	Bibliografía	11
	Anexo	12

I. Introducción

“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.”¹

Este trabajo es la segunda parte de una investigación mayor, cuya motivación es el análisis sobre el cumplimiento del derecho universal de protección al desempleo en Chile.

Constatando que las encuestas de opinión, como el Latinobarómetro, indican que el desempleo, es una de las preocupaciones más importantes de la población, especialmente en el contexto de crisis económica. Nos ocupamos de investigar que instrumentos existen ante la posibilidad de perder el empleo y sobrellevar los riesgos asociados al desempleo, es decir, que protección existe ante la probabilidad de pérdida involuntaria del trabajo, la duración del periodo de cesantía y la pérdida de ingresos relacionada con la obtención de un empleo con salarios más bajos.

Entendemos que minimizar cada uno de estos riesgos resulta ser una tarea primordial de los gobiernos, dado que el desempleo genera un alto costo social y político.

El presente documento es la segunda parte de la investigación donde exponemos los mecanismos protección con que cuenta nuestro país actualmente. Así, se complementaron la primera parte que se ocupa de revisar las experiencias existentes en algunos países desarrollados y en América Latina en materia de instrumentos de manera de recoger mejores prácticas a nivel internacional.

Además, en la tercera parte y final proponemos distintas alternativas enfocadas a mejorar la cobertura del Seguro de Desempleo como política pasiva de protección y eliminar las Indemnizaciones por Años de Servicio (IAS), eso sí, compensando a los trabajadores su derecho adquirido.

Con nuestra propuesta buscamos, no sólo mejorar los instrumentos de protección al desempleo, si no que también eliminar las distorsiones en el mercado laboral, logrando entonces una mayor eficiencia y productividad en él.

¹ Art. 23. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. 10 de Diciembre de 1948.

II. Instrumentos existentes en Chile

Si bien en Chile, el principal elemento de protección contra el desempleo, hoy, es el Seguro de Cesantía obligatorio para todo trabajador dependiente mayor de 18 años y regido por el Código del Trabajo, existen otros instrumentos que tienen una cobertura específica o con menores montos, pero que contribuyen a la red de prestaciones a los(as) desempleados(as).

Indemnizaciones por Años de Servicio (IAS).

Las indemnizaciones consisten en el pago de un mes de sueldo (ingresos brutos) por año de servicios con un tope máximo de 11 meses, periodo que puede aumentarse mediante la negociación colectiva.

Son un mecanismo pasivo de protección al empleo que en Chile tiene su origen en la Ley N° 4.059 de 1924 que dio el beneficio a los empleados particulares.

En el tiempo, los topes de pago han sufrido variaciones, por ejemplo, hasta los años '70 no se definían límites de años para el pago de IAS. En el marco de las reformas laborales de los '80, se limitó hasta cinco meses de sueldo, lo que luego se modificó en los años '90 por los 11 meses que rigen hasta nuestros días, es decir, el trabajador haya prestado servicios por 11 años o más, tendrá un máximo de 11 meses de salario.

Los requisitos de acceso al pago de IAS están regulados en el código laboral donde se indica que el derecho a IAS es para cualquier trabajador que tiene por lo menos 12 meses de trabajo continuo con el mismo empleador con contrato indefinido y que es despedido por "*necesidades de la empresa*" tales como, la racionalización o modernización, las bajas en la productividad, cambios en las condiciones del mercado o de la economía.

Cuando el trabajador(a) acude a tribunales porque no está de acuerdo con las causales de término del contrato laboral, en el litigio puede obtener:

- Un recargo del 30% de la indemnización si el empleador no puede comprobar las necesidades de la empresa.
- Un recargo de 50% si no pudo comprobar que el trabajador fue despedido por mutuo acuerdo, renuncia, término de plazo, obra o servicio o caso fortuito.
- Un 80% si el empleador evadió el pago de IAS invocando conducta indebida o actos temerarios que no comprobó.

Indemnizaciones para trabajadores de Casa Particular

En los casos de Trabajadores de Casa Particular regirán las siguientes normas estipuladas en el Código del Trabajo:

a) Tendrán derecho, cualquiera que sea la causa que origine la terminación del contrato, a una indemnización a todo evento que se financiará con un aporte del empleador, equivalente al 4,11% de la remuneración mensual imponible, la que se regirá, en cuanto corresponda, por las disposiciones de los artículos 165 y 166 de este Código, y

b) La obligación de efectuar el aporte tendrá una duración de once años en relación con cada trabajador, plazo que se contará desde el 1º de enero de 1991, o desde la fecha de inicio de la relación laboral, si ésta fuere posterior. El monto de la indemnización quedará determinado por los aportes correspondientes al período respectivo, más la rentabilidad que se haya obtenido de ellos².

Subsidio de Cesantía

El D.F.L. Nº 150 de 1982 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social estableció una la asignación de una ayuda de carácter económico que se otorga al trabajador que ha perdido su empleo. El monto fijo por ley, se devenga por cada día que el trabajador permanezca cesante, y por el lapso máximo de 360 días:

- 3 primeras cuotas: \$ 17.338 c/u.
- 3 segundas cuotas: \$ 11.560 c/u.
- 6 cuotas restantes: \$ 8.669 c/u

Los (as) usuarios(as) de esta asignación pueden ser:

- Trabajadores dependientes del Sector Privado afiliados a una Administradora de Fondos de Pensiones.
- Trabajadores del Sector Público afiliados a una AFP.
- Trabajadores independientes que al 1º de agosto de 1974 tenían derecho a Subsidio de Cesantía (ex Servicio de Seguro Social: cargadores de ferias, asentados ex CORA; ex Caja de Previsión de Empleados Particulares: artistas, taxistas propietarios y no propietarios, etc.)

El goce de la prestación se interrumpe cada vez que se pierde la condición de cesante (puede recuperarlo cuando nuevamente adquiera tal calidad). Además, este subsidio se extingue cuando el cesante rechaza, sin causa justificada, la ocupación ofrecida por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, a menos que fuera por una

² Art. 163. Código del Trabajo.

remuneración inferior al cincuenta por ciento de la última que percibió en la fecha de la pérdida del empleo.

El Subsidio de cesantía también se extingue cuando la pérdida del empleo se debió a una medida disciplinaria, tratándose de los trabajadores del sector público y/o la solicitud tiene datos o información falsa o si el cesante se niega a realizar el trabajo que le asigne el Alcalde de la respectiva Municipalidad.

Este subsidio pretende ser parte de una política activa de colocación laboral a través de las oficinas municipales de información laboral (OMIL) que tienen como objetivo perfeccionar el mercado haciendo accesible la información de quienes buscan trabajo y quienes lo ofrecen. Sin embargo, el monto del subsidio es sólo atractivo para aquellos trabajadores con menores ingresos, por lo que no se puede hacer un análisis sobre los aportes a la transparencia del mercado.³

Finalmente, tener presente que el año 2010 el Subsidio de Cesantía contó con una disponibilidad presupuestaria de \$10 mil millones de pesos.

Seguro de Cesantía (SC)

El seguro de cesantía es un instrumento de protección social destinado a proteger a las personas que quedan cesantes comienza a regir en Chile el 2 de octubre de 2002⁴. En un principio la afiliación fue voluntaria para aquellos trabajadores dependientes que estaban participando en el mercado laboral, pero obligatoria para los trabajadores dependientes mayores de 18 años y regidos por el Código del Trabajo que iniciaron una relación laboral con una fecha igual o posterior, que hubieran quedado cesantes ya sea por causas voluntarias o involuntarias.

Como se ha descrito en el punto anterior, en Chile hay una sumatoria de medidas para la protección al desempleo, cada cual con su cobertura definida. En el caso del SC, su diseño estipula trabajadores(as) no tiene acceso a sus beneficios, entre ellos, los de casa particular, aquellos sujetos a contrato de aprendizaje, quienes son menores de 18 años de edad o que tengan la calidad de pensionados, con excepción de los pensionados por invalidez parcial, tampoco cuenta a independientes, funcionarios público y -en general- a cualquier trabajador que no esté regido por el Código del Trabajo.

El diseño del SC también contempla que la administración sea realizada por un privado único, la “Administradora de Fondos de Cesantía” (AFC), adjudicado mediante licitación pública por un periodo de 10 años y que recibe una retribución económica

³ Excede al objetivo de esta investigación describir el comportamiento del Subsidio de Cesantía.

⁴ Fecha de vigencia de la ley N° 19.728.

por cumplir dicha función. El monto de la comisión a la que tiene derecho la AFC es de un 0,6% de base anual sobre el saldo de los fondos de cesantía y solidario, y sólo se cobra a los trabajadores que cotizan. La comisión puede ser aumentada o disminuida mensualmente en la forma que determina la Ley y de acuerdo a lo establecido por la Superintendencia de AFP respecto de incentivos o castigos a la rentabilidad.

La fiscalización del cumplimiento por parte de los empleadores de las obligaciones de cotizaciones al SC la ejerce la Dirección del Trabajo. Este organismo, tiene la facultad de aplicar multas a aquellos empleadores que no cumplan con el pago de las cotizaciones. Por otro lado, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, es la encargada del control y fiscalización de la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía.

Por último, la ley estableció una comisión de usuarios que tiene como función principal conocer los criterios empleados por la AFC para administrar los Fondos de Cesantía y está autorizada para solicitar información a la Administradora respecto del funcionamiento del sistema. Esta comisión está conformada por representantes de trabajadores, empleadores y es presidida por un académico.

A partir de mayo del 2009, y como consecuencia de una evaluación del comportamiento del seguro de cesantía⁵, se implementaron reformas tanto en el acceso como en los montos del beneficio. A continuación se detallan las principales características del actual funcionamiento del Seguro de Cesantía.

Financiamiento: Las cotizaciones al Seguro de Cesantía difieren según tipo de contrato de los trabajadores, cada uno tiene una Cuenta Individual de Cesantía (CIC) que es de su propiedad y es financiada con recursos privados de la siguiente forma:

- Contrato indefinido se basa en las remuneraciones imponibles⁶ del trabajador, donde él aporta con el 0.6% y el empleador aporta con el 1.6%, con un tope de 90 UF mensuales.
- Contrato a Plazo Fijo-Obra o Faena (PF-OF) es de 100% de cargo del empleador quien aporta con un 2.8% de las remuneraciones imponibles.

Adicionalmente existe un Fondo de Cesantía Solidario (FCS) cuyo financiamiento proviene de las cotizaciones hechas por los empleadores de las remuneraciones imponibles de un 0.8% en el caso de los trabajadores con contrato indefinido y un 0.2%

⁵ Berstein, Solange; Gana, Pamela; Fajnzylber, Eduardo y Poblete, Isabel. "Cinco años de Funcionamiento del Seguro de Cesantía Chile: Diagnóstico y Desafíos para su Perfeccionamiento". Documento de trabajo SAFF, Agosto 2007.

⁶ Existe un tope de 90 UF mensuales para las remuneraciones imponibles de trabajadores independiente del tipo de contrato (indefinido, plazo fijo - obra o faena) y del tipo de cotización (CIC o FCS)

los con contrato a Plazo Fijo-Obra o Faena. A lo que el Estado aporta anualmente 225.792 Unidades Tributarias Mensuales (UTM).⁷

Beneficios: Los trabajadores que solicitan el seguro de Cesantía financian las prestaciones primero con los recursos de la cuenta individual y luego con cargo al Fondo de Cesantía Solidario (FCS)⁸ en el caso que estas no alcancen para financiar las prestaciones garantizadas y cumplan con los requisitos de acceso. Los trabajadores con contrato indefinido, tienen derecho a cinco pagos mensuales, calculados en base al promedio de las 12 últimas remuneraciones imponibles, correspondientes al 50%, 45%, 40%, 35%, y 30%⁹ de dicha remuneración, para cada mes respectivo. Los trabajadores con contrato a Plazo Fijo-Obra o Faena, tienen derecho a dos pagos del FCS con topes de 35% y 30%. Adicionalmente, en períodos de alto desempleo¹⁰, se benefician de dos pagos extra, del 25% de las 12 últimas remuneraciones imponibles, todos los afiliados al seguro de Cesantía que se encuentren cesantes¹¹.

Los trabajadores que acceden al Seguro de Cesantía además tienen derecho al beneficio de cobertura de salud para el afiliado y sus cargas familiares a través de FONASA, modalidad institucional en que siguen percibiendo las asignaciones familiares y pueden ser beneficiarios de acciones de capacitación e intermediación laboral. Por lo tanto, los beneficios del seguro de cesantía, sobre el salario líquido son 20% mayores.

Requisitos de acceso: para los fondos acumulados en la CIC de los trabajadores contratados a plazo fijo o para una obra y faena determinada (PF-OF), indican que éste debe tener 6 cotizaciones continuas o discontinuas desde la afiliación o desde la última vez que solicitó el beneficio. En el caso de los trabajadores con contrato indefinido, debe tener 12 cotizaciones continuas o discontinuas desde la afiliación o desde la última vez que solicitó el beneficio.

Para acceder al FCS, los trabajadores independientemente del tipo de contrato, deben tener al menos 12 cotizaciones continuas o discontinuas en los últimos 24 meses, a contar del término de la relación laboral. Con las últimas 3 continuas con el mismo empleador.

Los seguros de cesantía en el mundo tienen una lógica de funcionamiento similar, buscan brindar protección contra el desempleo al mayor porcentaje de la fuerza laboral posible, se fijan criterios de elegibilidad que limitan los riesgos asociados a comportamientos abusivos de los sistemas, se financian con aportes tripartitos, es

⁷ En términos de dólares serían alrededor de US\$MM14

⁸ Sólo se puede acceder dos veces cada 5 años a este Fondo.

⁹ En el caso de que la prestación se financie completamente con CIC, existirá un sexto y séptimo pago con tasas de reemplazo del promedio de las 12 últimas remuneraciones imponibles del 25% y 20% respectivamente.

¹⁰ Se entiende como período de alto desempleo, cada vez que la tasa nacional de desempleo exceda en 1 punto porcentual el promedio de dicha tasa, correspondiente a los cuatro años anteriores.

¹¹ En el anexo 1 se encuentra la tabla de beneficios actual con los montos máximos y mínimos del Seguro de Cesantía.

decir, de empleados, empleadores y el Estado, las reformas implementadas en los últimos años buscan que los sistemas sean sustentables en el tiempo e incorporan nuevos incentivos a la búsqueda activa de empleo.

Respecto del funcionamiento de los instrumentos existentes en Chile, el análisis indica que son insuficientes en términos de cobertura universal y del acceso efectivo de la población que tiene derecho a cobertura bajo los instrumentos actuales. Por este motivo, si deseamos proteger a la población desempleada es necesario mejorarlos y de paso, hacer más efectivo y dinámico el mercado laboral Chileno.

Las propuestas que en este trabajo se detallan, tienen como objetivo aumentar la cobertura de los trabajadores y mejorar el acceso y uso de los instrumentos ya existentes. Particularmente el aporte del documento es el esquema de eliminación de las IAS, instrumento de protección que no está cumpliendo el objetivo para el cual fue creado, y que distorsiona el funcionamiento del mercado laboral chileno.

El análisis señala que existe la oportunidad de avanzar hacia una protección efectiva de los trabajadores que quedan desempleados, reforzando el Seguro de Cesantía y eliminando las IAS, pero compensando a los trabajadores su derecho a ellas a través de un porcentaje de pago de éstas, cuyo financiamiento se reparta entre trabajadores, empleadores y Estado.

La propuesta anterior es factible técnicamente toda vez que se cuenta con los recursos necesarios para llevarla a cabo y con ello adicionalmente mejorar el funcionamiento del mercado laboral chileno, a través de aumentos en eficiencia y productividad. No obstante se tiene consciencia de la oposición que esta alternativa pueda generar en distintos sectores, sin embargo se considera que a la luz de lo analizado en este documento, estos argumentos parecen ser más ideológicos que objetivos.

Por último, creemos que esta propuesta sienta las bases para comenzar la discusión de una reforma laboral necesaria en nuestro país. En términos políticos la propuesta podría sufrir modificaciones en aspectos de financiamientos para el pago de las IAS, de mecanismo de compensación al trabajador, como por ejemplo aumentos de cotizaciones al Seguro de Cesantía, entre otros, con el objetivo de poder llegar a un acuerdo que satisfaga a la mayoría de las partes involucradas y que finalmente mejore la situación actual de nuestro mercado laboral.

III. Conclusiones

Como conclusión general de la investigación *“Instrumentos de Protección al Desempleo ¿Cómo mejorarlos?”*, podemos decir que los seguros de cesantía en el mundo tienen una lógica de funcionamiento similar, buscan brindar protección contra el desempleo al mayor porcentaje de la fuerza laboral posible, se fijan criterios de elegibilidad que limitan los riesgos asociados a comportamientos abusivos de los sistemas, se financian con aportes tripartitos, es decir, de empleados, empleadores y el Estado, las reformas implementadas en los últimos años buscan que los sistemas sean sustentables en el tiempo e incorporan nuevos incentivos a la búsqueda activa de empleo.

En esta parte de la investigación, se muestra que el funcionamiento de los instrumentos existentes en Chile, son insuficientes en términos de cobertura universal y del acceso efectivo de la población que tiene derecho a cobertura bajo los instrumentos actuales. Por este motivo, si deseamos proteger a la población desempleada es necesario mejorarlos y de paso, hacer más efectivo y dinámico el mercado laboral Chileno.

El objetivo de nuestra propuesta es aumentar la cobertura de protección al desempleo de los trabajadores y mejorar el acceso y uso de los instrumentos ya existentes.

Particularmente, el aporte de esta tercera parte, es el esquema de eliminación de las IAS, instrumento de protección que no está cumpliendo el objetivo para el cual fue creado, y que distorsiona el funcionamiento del mercado laboral chileno.

Señalamos que existe la oportunidad de avanzar hacia una protección efectiva de los trabajadores que quedan desempleados, reforzando el Seguro de Cesantía y eliminando las IAS, pero compensando a los trabajadores su derecho a ellas a través de un porcentaje de pago de éstas, cuyo financiamiento se reparte entre trabajadores, empleadores y Estado.

Nuestra propuesta es factible técnicamente, toda vez que se cuenta con los recursos necesarios para llevarla a cabo. Con ello, mejorar el funcionamiento del mercado laboral chileno, a través de aumentos en eficiencia y productividad. No obstante, tenemos consciencia de la oposición que esta alternativa pueda generar en distintos sectores, pero a la luz de lo analizado en investigación, los argumentos parecen ser más ideológicos que objetivos.

Por último, creemos que esta propuesta sienta las bases para comenzar la discusión de una reforma laboral necesaria en nuestro país. En términos políticos, la propuesta podría sufrir modificaciones en aspectos de financiamientos para el pago de las IAS, de mecanismos de compensación al trabajador, como por ejemplo aumentos de cotizaciones al Seguro de Cesantía, entre otros, con el objetivo de poder llegar a un acuerdo satisfactorio para la mayoría de las partes involucradas y que finalmente mejore la situación actual de nuestro mercado laboral.

Bibliografía:

- Alonso Borrego, César y Galdón Sánchez, José Enrique. “La protección al empleo en España: Evolución y Consecuencias”. Revistas Información Comercial Española. (http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_837_157-177_50ED917D09DD30F8A399527512F91F81.pdf) (2007).
- Berstein, Solange; Gana, Pamela; Fajnzylber, Eduardo; Poblete, Isabel. "Cinco años de Funcionamiento del Seguro de Cesantía Chile: Diagnóstico y Desafíos para su Perfeccionamiento". Documento de trabajo N° 23, Superintendencia de Pensiones. (2007).
- Escobar, L.E. Un seguro de desempleo universal para Chile: El inicio de un debate”. Chile. Fundación Chile 21. (2008)
- Heckman, James y Pagés, Carmen. “Law and employment: Lessons from Latin America and The Caribbean” (2003).
- Islas, Gonzalo. Sistemas de protección a desempleados en los países de la OEA. OIT. (2002)
- Fajnzylber, Eduardo, Poblete Isabel. “Un modelo de proyección para el Seguro de Cesantía”. Documento de trabajo N° 41, Superintendencia de Pensiones. (2010)
- Foster, L., J. Haltiwagner, and C.J. Krizan. “The link between aggregate and micro productivity growth: evidence from retail trade.” NBER working paper 9120, NBER, Cambridge, MA. (2002).
- Kerr, K “Unemployment Compensation Systems and reforms in selected OECD countries”. (1996). (<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp415-e.html>).
- Ministerio de Hacienda “Estado de la Hacienda Pública. El gasto público social en Chile”, Ministerio de Hacienda, octubre 2009, Santiago. (2009),
- Montero, Rodrigo. ¿Cuánto dura el Desempleo de la Población más Pobre en Chile? Universidad Diego Portales. (2007)
- OECD Benefits and Wages: Country specific files
http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_34637_39618653_1_1_1_1,00.html
- Pagés-Serra, C, G. Pierre, and S. Scarpetta. “Job creation in Latin America and the Caribbean. Recent trends and policy challenges”. Washington, DC: co publication of Palgrave Macmillan and The World Bank. (2009).
- Reutersward, A. "Seguro de Desempleo y Programas relacionados en cinco países de la OECD", Proyecto de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2008).
- Reyes, Gonzalo. “Duración de las Relaciones Laborales de los afiliados al Seguro de Cesantía: Análisis y Problemas Metodológicos”. SAFP. (2005).
- Reyes Posada Álvaro Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: Algunas reflexiones y cálculos preliminares. (2007)

- Sanhueza C. Castillo JL. "Seguro de Desempleo y Riesgo individual del desempleo: Caso Chileno". Universidad Alberto Hurtado. (2005)

Anexo 1:

MESES	% PROMEDIO REMUNERACION ULTIMOS 12 MESES	VALOR SUPERIOR	VALOR INFERIOR
Primero	50%	\$ 198,691	\$ 92,025
Segundo	45%	\$ 178,822	\$ 76,339
Tercero	40%	\$ 158,953	\$ 66,928
Cuarto	35%	\$ 139,084	\$ 58,562
Quinta	30%	\$ 119,215	\$ 50,196
Sexto	25%	\$ 99346	\$ 41,830
Séptimo	25%	\$ 99346	\$ 41,830